



SEGRETERIE NAZIONALI

Roma, 16 febbraio 2022

**Spett.le Ministero delle infrastrutture e
della mobilità sostenibili
Dipartimento per La Mobilità Sostenibile
Direzione Generale per il trasporto pubblico
locale e regionale e la mobilità pubblica
sostenibile
c.a. Dott. Angelo Mautone
Direttore Generale
dg.tpl@pec.mit.gov.it**

Prot. n. 89-2022

Oggetto: Osservazioni Unitarie in occasione della riunione convocata dal MIMS in data 10 febbraio 2022 relativamente al POSITION PAPER “Verso un nuovo modello di mobilità locale sostenibile.”

Il position paper in oggetto individua gli obiettivi sui quali misurare e valutare gli investimenti pubblici e gli interventi di riforma, per realizzare un nuovo modello di mobilità locale sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Le Scriventi Segreterie Nazionali rappresentano, di seguito, le osservazioni unitarie, auspicando come sempre, anche per il futuro un sistematico confronto tra tutti i soggetti del settore.

PREMESSA

A seguito dell'emergenza pandemica sono sorte nuove esigenze di spostamento; risulta quindi necessario provare a reinterpretare i nuovi bisogni di mobilità con l'obiettivo principale di aumentare l'efficienza, la sostenibilità e l'attrattività del trasporto pubblico per sottrarre sempre maggiori quote modali al mezzo privato.

Serve ridisegnare un futuro con nuovi paradigmi, nuove strategie rispetto ad una differente richiesta di mobilità che dovrà adeguarsi a nuovi modelli organizzativi. La situazione ha palesato tutte le fragilità strutturali del passato, evidenziando quanto sia necessario un robusto sistema integrato dei Trasporti e l'eliminazione dell'eccessiva frammentazione del settore utile a sostenere gli sforzi della ripresa produttiva del Paese.

Allo stesso tempo si è di fronte ad una sfida che ci costringe a ragionare in maniera differente, soprattutto rispetto ad una necessaria transizione ecologica e digitale, che va letta come una urgenza globale, ma che deve essere collocata in un percorso di riforma complessivo idoneo a restituire un servizio efficace, equo, accessibile e sostenibile alla comunità e che garantisca un livello certo ed adeguato di tutele occupazionali.

Alla base di tale sfida è indispensabile, in via prioritaria, utilizzare un approccio strategico, sistemico e coerente con quella che sarà la riforma complessiva del settore, partendo dalla razionalizzazione e dal coordinamento delle normative vigenti, evitando di intervenire, nel settore del trasporto pubblico locale, con provvedimenti di legge “spot”, come quelli in materia di concorrenza. Per queste ragioni apprezziamo l’attenzione a un settore strategico per il Paese con una politica pubblica sulla mobilità locale che abbracci tutte le diverse modalità di trasporto e che torni ad investire sul trasporto pubblico e sulla qualità del servizio e del lavoro con interventi mirati dentro una cornice di riforma complessiva.

FORME DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

Rispetto alle modalità di affidamento del servizio, si ritiene che il documento definisca a priori, come meccanismo virtuoso, solo il ricorso alle gare, incentivandole come se fossero l’unica modalità di affidamento adeguata ad ogni contesto. Fermo restando l’assenza di pregiudizi, è necessario riaffermare come previsto dalle norme di legge in vigore, a partire dal Regolamento Europeo n. 1370/2007, che tutte le forme di affidamento hanno la stessa valenza e devono essere considerate sullo stesso piano, siano esse quelle che prevedono gare ad evidenza pubblica, sia quelle che si sostanziano attraverso l’affidamento diretto. La valutazione rispetto all’opportunità di propendere per una forma di affidamento piuttosto che per un’altra deve essere in capo all’Ente affidante, che utilizzerà la forma più adeguata alle esigenze del contesto e ai bisogni del territorio.

Siamo, pertanto, contrari ad una mera intensificazione delle gare in un contesto in cui non ci sia prima una riforma del sistema di governance, una chiarezza e certezza del finanziamento e una adeguata tutela del lavoro attraverso certezza interpretativa delle clausole sociali.

Sempre in tema di gare è necessario prevedere meccanismi e protocolli di affidamento utili a prevenire e contenere l’eventuale insorgere di contenzioso legale circa l’affidamento stesso che come dimostrato dall’esperienza determina, fino all’esaurirsi dei procedimenti giurisdizionali, il blocco degli investimenti e dello sviluppo dei servizi.

Per quanto riguarda i meccanismi premiali nella selezione delle imprese, in caso di gara, è fondamentale innanzitutto favorire processi aggregativi per poi implementare la partecipazione solo alle aziende che sono in regola con le retribuzioni, e favorire quelle che hanno una minore insorgenza di conflitto sociale e di scioperi, che abbiano rispettato i termini relativi a contratti di servizio passati e che prevedano un adeguato livello di investimenti per l’innovazione tecnologica e la transizione ecologica. Allo stesso tempo, si suggerisce la previsione, quale causa di nullità dell’affidamento stesso, del mancato versamento, da parte delle aziende, dei contributi previdenziali destinati all’Inps, della fonte contrattuale all’assistenza sanitaria integrativa ed alla previdenza complementare, in particolare per quanto riguarda le quote derivanti dal TFR.

In ordine alla governance, che il documento si prefigge l’obiettivo di razionalizzare e semplificare, è assolutamente condivisibile il concetto secondo cui l’affidamento della

gestione del servizio dovrebbe, inoltre, limitare l'eccessiva lottizzazione e frammentazione dell'offerta, favorendo un'offerta dei servizi dei singoli operatori, che non sia troppo circoscritta territorialmente.

Pertanto, è fondamentale la previsione di bacini di affidamento del servizio più ampi, principio da tempo e più volte sostenuto dalle Scriventi, e che conferma la riflessione circa la necessità di superare il nanismo aziendale, incentivando invece la nascita di grandi operatori nazionali, anche attraverso la previsione di incentivi per le aggregazioni di imprese e il superamento di alcuni vincoli della Riforma Madia.

TUTELA OCCUPAZIONALE

Gli obiettivi posti dal documento presentato declinano il concetto di sostenibilità, includendo ed integrando le dimensioni economica, sociale ed ecologica. Si intende precisare che laddove, in riferimento alla dimensione sociale, si sostiene che "un sistema di mobilità dal punto di vista sociale è tale se garantisce l'accesso alle opportunità territoriali che rispondono ai bisogni degli individui", accessibile, pertanto, "sia in termini fisici che monetari con particolare riguardo alle fasce sociali più deboli e meno provviste di capitale di mobilità", è necessario sostenere che tale dimensione si completerebbe se coniugata e realizzata, allo stesso tempo, con la crescita occupazionale nel settore che rappresenterebbe la naturale conseguenza di un trasporto pubblico che centra gli obiettivi di efficienza, qualità, miglioramento e incremento dei servizi offerti.

Inoltre, nell'ambito della riforma e riorganizzazione dell'intero settore il tema della clausola sociale rappresenta una priorità imprescindibile, così come regolamentata dall'accordo sottoscritto nel giugno del 2017 tra le Segreterie Nazionali e l'allora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, successivamente confermata nell'ambito della conversione in legge del D.L. n. 50/2017 all'art. 48, che sancisce la regola tassativa, senza eccezioni, secondo la quale in caso di sostituzione del soggetto gestore, a seguito di gara, tutto il personale dipendente dal gestore uscente passa a quello subentrante, "senza soluzione di continuità" con l'applicazione del contratto collettivo nazionale di settore ed il contratto di secondo livello o territoriale applicato al gestore uscente, nel rispetto di quanto previsto dalla direttiva comunitaria 2001/23/CE.

È pertanto necessario cercare di irrobustire e rendere effettivamente esigibile lo standard di protezione sociale previsto e si ritiene fuorviante e discutibile parlare di riallocazione dei lavoratori per compensare la necessità di ridurre il costo del lavoro, finalizzata esclusivamente e banalmente ad incentivare e a promuovere l'affidamento dei servizi tramite gara. È più che mai necessario avviare una discussione sulle reali ricadute sul mondo del lavoro, soprattutto laddove, per essere competitivi, si innesca il perverso meccanismo della corsa al ribasso dei costi, causa di pesanti forme di dumping contrattuale.

RINNOVO CCNL: DIGITALIZZAZIONE/AUTOMAZIONE - REPERIMENTO PERSONALE VIAGGIANTE

Riformare e ripensare il settore in termini di mobilità sostenibile, non può prescindere dal tema dell'adeguamento professionale e formativo, necessario nella previsione dell'incentivo all'uso della tecnologia nel settore, e dalla difficoltà di reperire figure professionali indispensabili per il trasporto pubblico locale, ossia i conducenti di mezzi e, in senso più ampio, quelle che rientrano nel novero del personale viaggiante.

Sotto il primo aspetto il mancato rinnovo del CCNL, scaduto nel 2017, non ha permesso il confronto su una scala classificatoria aggiornata, né tantomeno su una formazione professionale necessaria rispetto al processo di digitalizzazione e automazione, che deve interessare il settore nella sua auspicata trasformazione in termini di sostenibilità.

Sul tema della carenza dei conducenti di mezzi, più volte e in diversi contesti, le Aziende e le Associazioni Datoriali lamentano ed evidenziano il problema senza pensare alle cause, che risiedono in diversi fattori, primo fra tutti nel fatto di non riuscire a rinnovare i CCNL alla loro scadenza naturale (negli ultimi 22 anni sono stati rinnovati solo 3 contratti nazionali e l'ultimo scaduto nel 2017 non riesce ancora a trovare una sede di confronto adeguata a superare l'atteggiamento dilatorio delle Associazioni Datoriali, nonostante le importanti risorse che sono state destinate alle aziende del settore): in sostanza i lavoratori e le lavoratrici del settore hanno perso 3 rinnovi contrattuali, ai quali sarebbero dovuti corrispondere 3 adeguamenti salariali. C'è da stupirsi se ancora molte sono le persone disposte a svolgere la mansione di conducente rispetto non solo all'aspetto retributivo, ma anche a quello relativo alle condizioni disagiate di lavoro legate ai turni, alla mancanza di servizi alla persona, allo svolgimento in solitudine del lavoro e all'aumento del rischio aggressioni. Sicuramente, in questa prospettiva, il tema dell'applicazione "micro" dei costi standard, previsti dal documento, nel senso del contenimento dei costi operativi attraverso la revisione dei turni macchina, turni uomo e turni manutentivi non aiuta e rende poco attrattivo il mercato del lavoro nel settore per il possesso di abilitazioni professionali che hanno un costo sostenuto, non solo in fase di prima acquisizione, ma anche per il mantenimento delle stesse. A tale proposito, sarebbe opportuno incentivare l'acquisizione delle abilitazioni professionali attraverso risorse dedicate, che possono avere la loro attuazione anche attraverso la contrattazione nazionale e quindi la bilateralità.

Il tema del rinnovo del CCNL è alla base della realizzazione di una mobilità sostenibile, per i rimandi che lo stesso documento lascia alla contrattazione collettiva necessita di un livello istituzionale di confronto, che agevoli la celere definizione del negoziato, interrottosi nuovamente a causa dell'atteggiamento dilatorio e pretestuoso delle Associazioni Datoriali e lasciando, ancora una volta, i lavoratori del settore senza il necessario adeguamento di tutele contrattuali ed economiche.

SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Quanto alla dimensione della sostenibilità ambientale, riteniamo questo un tema fortemente emergente che obbliga tutti a valutare la qualità dell'aria e dell'ecosistema più in generale. Riteniamo non più rinviabile una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale ed alla ricerca, uso, diffusione, sostentamento e quindi rilancio del GREEN DEAL. Il tema della transizione verde rappresenta una vera opportunità di cambiamento che non possiamo permetterci di sprecare.

Il documento ministeriale, nel fotografare la situazione attuale, affronta i temi della domanda e dell'offerta di mobilità e di tutte le variabili, nonché in termini di quantità e qualità ad essa connessa, approfondendo la genesi delle criticità e rappresentando le previsioni prospettiche di sistema.

Partendo dall'assunto che, in questo settore, manca totalmente un'adeguata offerta che si basi su una seria programmazione del servizio, fondata sulle effettive e differenziate dimensioni ed esigenze della domanda, non possiamo non evidenziare i fattori di contesto,

che restituiscono una realtà tutt'altro che rosea. Le conseguenze indotte dalla pandemia sui sistemi di mobilità territoriale e sui sistemi locali del lavoro inducono a riconsiderare l'offerta di mobilità verso le aree interne e a riprogrammare i servizi per garantire la piena accessibilità agli utenti.

È evidente come la disuguaglianza infrastrutturale e di servizi storica tra Nord e Sud del paese imponga enormi interventi che puntino a ridurre questo gap, affinché si possa offrire la stessa opportunità, ma soprattutto lo stesso diritto alla mobilità, ad ogni cittadino del Paese. Questo sistema disomogeneo è strettamente connesso alla produzione di ricchezza nelle diverse aree del Paese, da cui conseguono, per le zone maggiormente disagiate, bassi livelli occupazionali, mancanza di reddito e assolutamente nessuna crescita economica.

RINNOVO PARCO MEZZI

Il tema della vetustà dei mezzi di trasporto che “si riflette sulla composizione per classe ambientale: secondo i dati dell'Osservatorio sul trasporto pubblico locale, nel 2021 circa 17.000 autobus (il 40% del totale) adibiti ai trasporti urbani e/o extra-urbani erano di una categoria inferiore a Euro 5” è assai contemporaneo e, per fortuna fortemente attenzionato dal Governo. Il ricambio del parco mezzi non può eludere una necessaria trasformazione energetica delle fonti di alimentazione, puntando ad energie alternative e prevedendo nonché affrontando, preventivamente, sia i tempi che le criticità indotte dalle implicazioni nella fase di transizione. Allo stesso tempo, è necessario cogliere l'opportunità di prevedere e incentivare l'acquisto dei mezzi nell'ambito della produzione delle industrie del Paese.

Affidandoci all'obiettivo intermedio, fissato per ciascun paese al 2030, di riduzione di almeno il 55% delle emissioni di gas serra rispetto ai valori del 1990 e dell'ipotetica sostituzione degli autobus del trasporto pubblico urbano ed extra-urbano appartenenti alle classi ambientali inferiori a Euro 5, che nel 2021 erano circa 17.000, con autobus elettrici o ad idrogeno, e assumendo un costo per ogni autobus di circa 440.000 euro (in linea con quanto fatto con il PNRR), servirebbero ulteriori 6 miliardi di euro.

È evidente che, secondo lo studio, non va valutato solo il costo a sé stante del mezzo ma andrebbero aggiunte ed incluse tutte le componenti di costo nell'arco di vita utile del mezzo, comprendendo anche gli investimenti infrastrutturali, i costi di manutenzione, i consumi, etc., tanto da poter ipotizzare per un mezzo elettrico un costo a Km più elevato rispetto ad uno con alimentazione diesel e, nel caso di autobus ad idrogeno, addirittura doppio.

Dette previsioni andrebbero peraltro ponderate insieme ad altre valutazioni - allo stesso tempo opportune - inerenti all'aumento del costo dell'energia elettrica che le imprese sono obbligate a sostenere ma soprattutto, in caso di ipotetica produzione di energia elettrica, che i sistemi di creazione della stessa siano realmente sostenibili, al fine di evitare di “spendere” per diventare ecologicamente sostenibili ma, in realtà, utilizzando sistemi produttivi che non lo sono.

RISORSE

Nella consapevolezza colta nel documento ministeriale che “Il miglioramento dell'offerta di mobilità pubblica, anche in termini infrastrutturali e di innovazione tecnologica, e l'ambizione di incrementare la quota modale del trasporto pubblico nella mobilità urbana – un servizio largamente dipendente dal finanziamento pubblico – presuppongono un aumento (e una razionalizzazione) delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, della spesa corrente e di progetti locali che mirano a creare una mobilità più

integrata e più sostenibile” riteniamo ribadire ancora una volta che punto centrale della riforma del settore, strettamente connesso ai compiti di regolazione, è il tema della dotazione finanziaria a carico dallo Stato, in termini sia quantitativi che di modalità di erogazione. Leggendo le stime complessive del disequilibrio economico, causato dalla contrazione dei ricavi da tariffazione in questo momento di emergenza pandemica, che ha trovato una importante risposta nei vari provvedimenti legislativi a sostegno del settore, è utile ricordare come già lo stesso soffrisse precedentemente all'emergenza COVID dell'esiguità di risorse messe a disposizione a seguito dei tagli lineari introdotti nel corso degli anni.

Il persistere di un inadeguato livello di finanziamento comporterebbe, inevitabilmente, una contrazione della qualità e quantità dei servizi offerti e, conseguentemente, pesanti ricadute in termini ambientali ed occupazionali. Risulta quindi necessario, tra gli interventi prioritari, pensare a misure di compensazione che salvaguardino gli equilibri economici del settore e che la dotazione reale del Fondo Nazionale sia adeguata a sostenere i livelli di servizio, compatibili con la nuova richiesta di mobilità caratterizzata da diversi load factor, rispetto a quelli storici, in grado di assicurare il diritto alla mobilità dei cittadini ed al contempo a garantire sostegno al mondo del lavoro impiegato.

Sebbene la legge di Bilancio abbia incrementato la dotazione del FNT da 4,95 Mld a 5,35 Mld, dal 2026, valori di per sé ancora insufficienti, riteniamo che coerentemente con quanto sopra, in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo, sarebbe necessario ricercare meccanismi che garantiscano al Fondo Nazionale stesso un adeguamento attraverso un meccanismo di recupero inflattivo. Meccanismo, questo, che sarebbe quanto mai opportuno in quanto andrebbe a compensare anche l'aumento del costo dell'energia elettrica e del carburante, che le imprese sono obbligate a sostenere.

COSTI STANDARD

Quanto poi al meccanismo individuato per superare il criterio della spesa storica che individuerrebbe criteri di ripartizione che tengono conto di:

a) definire i fabbisogni di domanda e i parametri per la stima dei costi standard: al momento non esiste una definizione condivisa di cosa siano i livelli adeguati di servizio, anche se stabiliti all'interno di linee guida nazionale, la fissazione dei livelli adeguati di servizio è un'attività di competenza regionale. Le proposte indicate nel documento, utili al superamento dell'attuale situazione, ci sembrano o eccessivamente semplificate, anche se decisamente trasparenti, in quanto non vengono valutati tutti i criteri di specificità territoriale - nell'ipotesi di utilizzo dei semplici criteri demografici e di distribuzione della popolazione sul territorio - o condizionati dall'effettiva partecipazione di tutti i soggetti portatori di interesse al tavolo tecnico che avrebbe il compito di definire, in dettaglio, gli elementi utili a identificare i livelli adeguati di servizio e/o a stimare il fabbisogno locale di trasporto pubblico in funzione della domanda di mobilità.

Per quanto riguarda i costi standard che, secondo l'enunciazione del documento, rappresentano – date le caratteristiche del territorio, i livelli di congestione, il volume complessivo di servizio e le dotazioni infrastrutturali e di mezzi rotabili – il costo di un'unità di servizio erogato a prestabiliti livelli di qualità, lo stesso, se attuato, deve necessariamente tenere conto anche delle particolari conformazioni orografiche dei territori stessi e della tipologia dei servizi.

b) ipotizzare il meccanismo di riparto ottimale: per la ripartizione del FNT, nel position paper, si propone di seguire un approccio basato su tre componenti: un terzo secondo i fabbisogni di domanda; un terzo secondo i costi standard; un terzo basato su un meccanismo premiale per la mobilità sostenibile. Questa metodologia di ripartizione porta con sé le criticità evidenziate al punto precedente in fase di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard ed avrebbe certamente l'effetto di favorire le realtà dove sono stati già concretizzati importanti interventi atti a favorire la mobilità sostenibile. Riteniamo altresì che debba essere abbandonato il criterio della penalità a favore di un criterio di premialità.

c) definire un meccanismo di ripartizione del fondo nella fase transitoria: il modello di transizione per la nuova ripartizione storica potrebbe quindi utilizzare come base di partenza la ripartizione storica e distribuire le risorse incrementalmente tra le sole regioni svantaggiate dal criterio della spesa storica e in misura proporzionale alla differenza tra le risorse di cui dispongono e quella che dovrebbero avere nella situazione di equilibrio.

Risulta sicuramente condivisibile l'adozione di provvedimenti che vadano ad erogare somme aggiuntive alle Regioni con più elevati livelli di qualità e di efficienza dei servizi offerti senza, nel contempo, prevedere decurtazioni per quelle che, per svariati motivi dipendenti da una pluralità di fattori ricercabili anche in scelte politiche del passato, non hanno ancora avuto le necessarie condizioni per adeguarsi a più elevati livelli di standard qualitativi e quantitativi.

REVISIONE DISCIPLINA DEGLI SCIOPERI

Il tema della revisione della disciplina degli scioperi suscita forti preoccupazioni. L'impostazione data nel documento mette seriamente a rischio il diritto costituzionale di sciopero che si esercita in forma collettiva ma la cui adesione e partecipazione è un diritto individuale.

In linea generale, una revisione della disciplina degli scioperi, nel riconoscere il valore della rappresentanza delle Organizzazioni Sindacali proclamanti, dovrebbe andare nella direzione di una più fattiva procedura di conciliazione, ormai diventata pura formalità, con un inasprimento delle sanzioni verso le aziende che non rispettano accordi e contratti sottoscritti e verso la realizzazione di meccanismi di reale penalizzazione delle imprese che nella condizione attuale non subiscono, di fatto, nessuna conseguenza nelle giornate di astensione dal lavoro.

Roma, 16 febbraio 2022

Le Segreterie Nazionali